

Expt: 22068P

C/I/4788/2022

**ASUNTO: Informe al Proyecto de Orden de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se aprueban las tarifas y condiciones de utilización de los títulos de transporte de Generalitat del sistema TAM en Alicante y del transporte metropolitano de la Plana en Castellón, así como los títulos de transporte propios de la red del TRAM de Alicante.**

Mediante comunicación interna de la Subsecretaria se adjuntó petición de informe jurídico relativo al borrador de Proyecto de Orden referenciado. De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe preceptivo basándose en las siguientes,

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA: OBJETO DE INFORME Y LEGISLACIÓN APLICABLE**

El objeto del presente informe es el Proyecto de Orden de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se aprueban las tarifas y condiciones de utilización de los títulos de transporte de Generalitat del

sistema TAM en Alicante y del transporte metropolitano de la Plana en Castellón, así como los títulos de transporte propios de la red del TRAM de Alicante.

La finalidad del Proyecto de Orden objeto de informe es, según el informe justificativo de la necesidad y oportunidad remitido, modificar la estructura zonal tarifaria del TRAM d'Alacant para permita establecer un *“sistema tarifario más sencillo comprensible y económicamente más favorable para las personas usuarias”*, con la finalidad de *“fomentar el uso del transporte público y con ello una movilidad más sostenible”* en el ámbito del TRAM d'Alacant” y, de otro lado, *“homogeneizar la política tarifaria”* con la ya implantada por Ferrocarrils de la Generalitat (FGV) en la red de Metrovalencia.

El proyecto normativo fija las tarifas máximas de los títulos de transporte en los ámbitos territoriales citados y, consecuentemente, deroga, entre otras, la Orden 3/2018, de 14 de marzo, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las tarifas máximas de los títulos de transporte de uso en el área de transporte metropolitano de València, incluidos los servicios públicos de transporte prestados por Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV), las del sistema TAM en Alicante y las del TRAM en Castellón y la Orden 9/2021, de 16 de noviembre, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Publicas y Movilidad, por la que se crea el título de transporte para las víctimas de violencia sobre la mujer y se aprueban las tarifas máximas de los títulos de transporte del sistema TAM y del TRAM en Alicante,

De este modo, el sistema tarifario de los servicios públicos de transporte prestados por FGV quedará integrado por la Orden proyectada y por la Resolución de 25 de enero de 2022, del Consejo de Administración de la Autoritat de Transport Metropolità de València, por la que se regulan las tarifas de los títulos propios de FGV para viajar por la red de Metrovalencia, así como sus condiciones de aplicación.

Para analizar la conformidad a derecho del Proyecto de Orden remitido debe tenerse en cuenta la siguiente normativa:

. -Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana.

- Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres.

. - Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.

. - Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

. - LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres

. - Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres.

. - Ley 7/2012, de 23 de noviembre, integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

. - Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

. - Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

. - Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

. - Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor

. - Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas.

. - Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, norma aun vigente al tiempo de emitirse el presente informe (D. Derogatoria única y D. Final 3ª de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana).

. - Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

## **SEGUNDA: MARCO JURIDICO Y COMPETENCIAL**

La Generalitat ostenta competencia para aprobar la disposición reglamentaria objeto de informe al amparo del art 49.1.15 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que atribuye a la Comunitat Valenciana competencia exclusiva en materia de ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable: puertos, aeropuertos, helipuertos y servicio meteorológico de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de lo que disponen los números 20 y 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española.

A estos efectos, el art 3.1 a) de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunitat Valenciana (LM) atribuye a la Generalitat la potestad normativa en relación con *“los servicios de transporte público y de sus infraestructuras dentro de la Comunitat Valenciana”*, y el art. 39 de la misma Ley encomienda a la Administración la fijación de las tarifas máximas aplicables a los títulos de transporte propios de los operadores, en el ámbito de su competencia.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del **Decreto 5/2019, de 16 de junio, del President de la Generalitat**, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones, la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad tiene asignadas, entre otras, las competencias en materia de *“transportes”*.

Igualmente, el **artículo 1.1 del Decreto 177/2020, de 30 de octubre, del Consell**, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y Funcional de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, establece que *“La Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad es el máximo órgano responsable del Consell en materia vertebración del territorio, paisaje, transportes, puertos, aeropuertos, costas y obras públicas”*.

### **TERCERA: CUESTIONES FORMALES Y DE PROCEDIMIENTO.**

Dado que estamos ante un reglamento normativo, debe seguirse el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general previsto en el art 43 de la Ley del Consell, en los arts. 52 a 55 del Decreto 24/2009, y en los arts. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 47 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

El procedimiento exige que conste la siguiente documentación:

1.º- **Acuerdo de inicio** del procedimiento. Consta Resolución de inicio de fecha 16 de marzo de 2022, de la secretaria autonómica de Obras Públicas, Transporte y Movilidad sostenible, dictada por delegación.

2.º- Informe sobre la **necesidad y oportunidad** del proyecto de Orden. Consta informe justificativo de fecha 07 de abril de 2022, de la directora general de Obras Públicas, Transporte y Movilidad sostenible.

3.º- **Memoria económica** sobre la estimación del coste. Ha sido remitida memoria económica, suscrita el 16 y 17 de marzo de 2022, por el jefe del Área económica y el director de Gestión jurídica económica de la entidad FGV; en ella se ha evaluado la eventual disminución de ingresos asociada a la simplificación zonal y la rebaja en la tarifa, en relación con la venta de títulos propios de FGV en la red de TRAM d'Alacant.

Sin embargo, no se acompaña memoria económica respecto de los costes estimados para el transporte metropolitano de la Plana ni para los gastos que comporten los títulos destinados a las víctimas de violencia sobre la mujer.

4.º- **Remisión a las Consellerias** en las que pueda incidir el proyecto de norma para que emitan informe. Se ha remitido a todas las consellerias y sólo se han hecho alegaciones por parte de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas – a través de la Dirección general del IVAJ-, la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática y la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

#### 5.º- Trámite de **consulta pública, audiencia e información pública.**

Ha sido realizado el trámite de consulta pública previa previsto en art 133.1 de la Ley 39/2015, cuyo resultado (no aportación de propuestas o sugerencias) figura en el informe de tramitación, de 7-04-2022. No obstante, observamos que la citada consulta pública se ha limitado al *“proyecto de orden de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad por la que se modifican las tarifas de los servicios públicos de transporte público ferroviario del TRAM de Alicante de la red de FGV”*, tal y como consta en el anuncio de información pública expuesto en la web de la Conselleria, donde se indica: *“(…) D) Objetivos de la norma: Modificar las tarifas de los servicios públicos de transporte público ferroviario del TRAM de Alicante de la red de FGV.”*

Por lo que consideramos que no se ha evacuado el trámite de consulta pública previa en su integridad, al omitirse la referencia a las tarifas y títulos de transporte metropolitano de la Plana en Castellón y del sistema TAM de Alicante, lo que deberá justificarse mediante el oportuno informe.

Se ha omitido el trámite de información pública y audiencia exigidos en el art 133 de la Ley 39/2015, art 43 de la Ley 5/1983 del Consell, art. 47 de la Ley 2/2015 y art 52 del Decreto 24/2009.

Se justifica la omisión de dicho trámite en el art. 43.1 c) in fine de la Ley 5/1983, que establece que podrá omitirse el mismo *“en los supuestos en que **hayan participado** en el proceso de elaboración del reglamento las **organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición”***, y al respecto, en el informe justificativo de la omisión de dicho trámite, de 7-04-2022, de la directora general de Obras Públicas, Transporte y Movilidad Sostenible, se señala que:

*“Durante su tramitación **se ha dado audiencia** a los ayuntamientos por los que transcurre el transporte y a FGV, así como a las asociaciones de consumidores y usuarios, en concreto, a la Asociación Valenciana de Consumidores y Usuarios (AVACU), a la Unión de Consumidores de Valencia (UCE), y al Consejo de Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana.”* En consecuencia, dado que el colectivo de consumidores y usuarios es el principal afectado por la disposición proyectada, consideramos cumplido el trámite de audiencia puesto que en el presente caso **consta la audiencia** evacuada a AVACU (Asociación Valenciana de Consumidores y Usuarios) y al Consejo de Personas Consumidoras y Usuarias de la Comunitat Valenciana, cumpliéndose así el trámite de audiencia exigido específicamente en el Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana (art. 38).

No consta, sin embargo, que se haya dado audiencia a la Unión de Consumidores de Valencia a pesar de que se cita en el antedicho informe.

Se han presentado alegaciones por parte de: AVACU, los ayuntamientos de Castellón, Denia, Gata y Mutxamel, y por Ferrocarrils de la Generalitat.

Consta informe de fecha 7 de abril de 2022, del jefe de servicio de Transporte Público y Coordinación intermodal, justificando la denegación y estimación de las distintas **alegaciones**.

6º.- De acuerdo con el artículo 26. 1º de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, consta solicitado, en fecha 6 de abril de 2022, **informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos**.

Recordamos que, de acuerdo con el artículo 26. 5º de la Ley 1/2015, modificado por el Decreto-ley 6/2021 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19, *“En todo caso, el plazo para la emisión de los informes a que se refiere este artículo será de 10 días, transcurrido el cual se entenderá emitido en forma positiva.”* Por lo que, aun considerando que dicho plazo se redujera a la mitad por aplicación de la tramitación de urgencia al presente procedimiento, a la fecha de la solicitud de informe a esta Abogacía General -11 de abril de 2022-, todavía no ha transcurrido el plazo para la emisión del informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos.

7º.- Sobre la necesidad informe **Consejo Jurídico Consultivo**, el art 10.4 de la Ley 10/1994 establece que es preceptivo el informe del Consejo Jurídico Consultivo en los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

Entendemos que estamos ante un Proyecto de Orden que no se dicta estrictamente en ejecución de una ley. Esto no obstante, recordamos que el Consell Jurídic Consultiu ha interpretado el concepto de “normas que se dicten en ejecución de leyes” es un sentido muy amplio entendiendo que abarca también “normas que dan cumplimiento a la regulación de superior rango” (dictamen 308/2017, de 4 de mayo de 2017, dictamen 324/2017, de 10 de mayo, entre otros), por lo que recomendamos se solicite dicho informe.

8º. - Además debe constar en el expediente una **memoria de análisis de impacto normativo** en la que se pronunciarán sobre el impacto de género, impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia y el impacto de la normativa en la familia exigidos por el art 19 de la LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, el art 2 de la Ley 30/ 2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, el art 22 quinquies de la LO 1/1996 y DA 10ª de la Ley 40/2003, respectivamente.

Ninguna de las disposiciones normativas citadas hace referencia a que este informe deba emitirse por órgano especializado, ni diferente, dado que sólo hacen referencia a la necesidad de los informes.

Sí que hace referencia la normativa valenciana a qué órgano debe elaborar el mismo en la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, tras la modificación introducida por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que ha introducido un art 4.bis. Este precepto establece:

*“Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará por el **departamento o centro directivo** que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones*

*y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación. "*

También se especifica el órgano que debe elaborar este informe en el art 6 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia que, bajo el título de "*informes de impacto en la infancia y la adolescencia*", encomienda su elaboración al "*departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa*".

Consta en el expediente estos tres informes emitidos por la directora general de Obras Públicas, Transporte y Movilidad Sostenible en fechas 24 de marzo y 4 de abril de 2022.

9º.- Consta informe estableciendo la no necesidad en el presente caso del **informe de coordinación informática** exigido por el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, exención que entendemos es conforme a derecho.

10º.- Respecto al **informe de la comisión de precios** de la Generalitat, exigido por el Decreto 68/2013, de 7 de junio, del Consell, no consta el mismo en el expediente, aunque aparece mencionado en la Resolución de 6 de abril de 2022, de la directora general de Comercio, Artesanía y Consumo sobre autorización de las tarifas.

#### **CUARTA. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN.**

El presente Proyecto de Orden tiene por objeto la aprobación de las tarifas y las condiciones de utilización de los títulos de transporte de Generalitat del sistema TAM en Alicante y del transporte metropolitano de la Plana en Castellón, así como los títulos de transporte propios de la red del TRAM de Alicante.

En este sentido, entendemos que el contenido del Proyecto de Orden es conforme a derecho. No obstante, recomendamos que en **preámbulo se incorpore:**

- Una referencia más extensa a las competencias en materia de transportes de la Conselleria de la que procede el Proyecto de Orden, por remisión a los correspondientes preceptos de la Ley 6/2011 (arts. 3 y 22), y al Decreto 5/2019, de 16 de junio, del President de la Generalitat, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat.

- Una referencia a los motivos o finalidades del proyecto normativo respecto a la red de transportes de La Plana de Castellón, de la que nada se menciona.

- La eventual inclusión del Proyecto de Orden en el Plan Anual normativo de la Generalitat.

- Dado que, a través de la Disposición derogatoria del presente Proyecto de Orden, se deroga la Orden 9/2021, de 16 de noviembre, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Publicas y Movilidad, por la que se crea el título de transporte para las víctimas de violencia sobre la mujer y se aprueban las tarifas máximas de los títulos de transporte del sistema TAM y del TRAM en Alicante, se recomienda trasladar los antecedentes y motivos relativos a la creación de dicho título de transporte (llamado "Abono Violeta"), que figuran en el preámbulo de la citada Orden 9/2021, al preámbulo de la nueva disposición normativa proyectada. (art. 11 del Decreto 24/2009).

Y, por razones de técnica normativa y al amparo del art 13.2 del Decreto 24/2009, deberá especificarse en la **fórmula aprobatoria** del preámbulo:

- la audiencia concedida al Consejo de Personas Consumidoras y Usuarías de la Comunitat Valenciana, por tratarse de un órgano específico creado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, como órgano de consulta, participación y representación de aquellas;

- respecto al dictamen del Consell Jurídic Consultiu, dado que se trata de un mero proyecto normativo en fase de elaboración, debe emplearse la fórmula oído/conforme con el Consell Jurídic Consultiu (art.53.4 Decreto 24/2009).

Analizando el texto de la orden realizamos las siguientes observaciones:

**a.-** En el artículo 8.3º, sobre los títulos de transporte integrados del sistema TAM, en cuanto al Bono Móbilis Multiviaje (10 viajes), se establece que tiene un *“saldo de 10 viajes, con posibilidad de recarga hasta 30 viajes”*: se recomienda precisar si el bono caduca una vez se ha recargado con hasta 30 viajes (es decir, que solo admite tres recargas), o si admite tres recargas en un mes, como sí se especifica respecto a otros títulos (Bono Móbilis Jove o Bono Móbilis Escolar).

**b.-** En el artículo 10.1º c) se indica que *“Para la combinación zonal A no son aplicables los títulos propios de FGV”*. Dado que previamente se ha señalado (y se reitera en el Anexo I) que en la red TRAM d’ Alacant existen 3 zonas tarifarias (A, B y C), deberá sustituirse el término *“combinación zonal A”* por el de *“zona A.”*

**c.-** En el mismo artículo 10 apartado 2, que remite al Anexo I en cuanto a la distribución zonal a efectos tarifarios, recomendamos que en el mismo precepto se haga una mención a las áreas de transición intercomarcal que en dicho Anexo I se definen.

**d.-** En el artículo 10 apartado 3 letras I) y J) (*Mobilitat Mensual y Mobilitat Anual*) se establece, en cuanto al ámbito personal, lo siguiente: *“Personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 64%, acreditable mediante el carnet de la Conselleria competente que identifica a una persona con discapacidad o, en su defecto, la resolución administrativa de reconocimiento del grado de discapacidad expedida por organismo oficial competente de cualquier Estado miembro de la UE”*. Se recomienda incluir una referencia a la resolución o certificación administrativa emitida por las

consejerías u organismos competentes en la materia de cualquiera de las Comunidades Autónomas.

En el mismo artículo 10 apartado 3, se omite la referencia al Abono Violeta, siendo que este sí se contempla en el cuadro de tarifas del artículo 11.

e.- En el artículo 12, relativo a las reducciones en la red TRAM d' Alacant, se establece una reducción de *"20% para personas pertenecientes a familias numerosas o monoparentales de carácter general y 50% para las de familias numerosas o monoparentales de carácter especial"*; se recomienda indicar, siquiera sea al pie de la tabla donde se recoge esta reducción, la diferencia entre las de carácter general y especial, en aras de la seguridad jurídica.

Respecto al medio de acreditación de determinadas condiciones especiales, tales como las de familia numerosa o monoparental o las de familia acogedora, se recomienda incluir, entre los medios de prueba, una referencia a la resolución o certificación administrativa emitida por las consejerías u organismos competentes en la materia de cualquiera de las Comunidades Autónomas.

f.- Respecto a las reducciones previstas en el art. 12, se observa que no se contempla reducción alguna para el colectivo de personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 64%.

g.- En relación con la gratuidad de los títulos de transporte de los y las **menores edad**, se observan diferencias en su regulación en función del ámbito de la red transporte. Así, en el sistema TAM de Alicante, las personas "menores de 5 años pueden viajar gratuitamente"; en la red del TRAM de Alicante de FGV, "hasta un máximo de dos personas menores de 10 años" pueden viajar gratuitamente, y en el sistema de transporte metropolitano de la Plana la gratuidad es para "las personas menores de 7 años", y "siempre que no ocupen plaza", con lo que se establecen diferencias en las condiciones de transporte para las personas menores de edad, siendo las más desfavorecidas las del ámbito de

la Plana de Castellón, que no tienen derecho a asiento. En aras del principio de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación entre personas de ese colectivo, se recomienda o bien equiparar tanto los tramos de edad para la gratuidad del viaje como el derecho de la persona menor de edad a ocupar - o no- plaza, o bien justificar debidamente estas diferencias de trato.

**h.-** En el artículo 13, sobre los títulos de transporte de la Generalitat en el Transporte Metropolitano de la Plana, se observa una errata en el apartado 4, donde se establecen los *“Títulos propios de la Generalitat válidos para viajar en los servicios de transporte público interurbanos del sistema TAM”*, ya que se trata del sistema TRAM.

**i.-** En la Disposición Transitoria primera, apartado 2º, se recomienda precisar que se trata del *“sistema TAM”* d’ Alacant.

**j.-** Respecto a la Disposición Final primera, que difiere la entrada en vigor de la norma al *“día primero del mes siguiente al de la fecha de su publicación en el DOGV”*, se recomienda adelantar dicha entrada en vigor, en consonancia con el carácter urgente con el que se ha tramitado la misma.

Es cuanto se tiene que informar.

Abogada de la Generalitat

Vº Bº Abogado Coordinador

[Redacted signature]



[Redacted signature]



[Redacted footer]